

# 도시재생과 커뮤니티 기반 조직의 역할 : 런던 쇼디치 트러스트를 중심으로\*

## Urban Regeneration and Community-based Organisations : A Case Study of Shoreditch Trust in London

최영숙 Choi Youngsook\*\*, 이선영 Lee Seon Young\*\*\*

### Abstract

Community-led urban regeneration in Korea has received great attention as an alternative to large-scale urban redevelopment. Since it is still its infancy, there is not enough reference point for community participation and governance structure. Notably, more research on community enterprise is needed since it plays a significant role in community-led urban regeneration. This research attempts to analyze the role and limitation of community enterprise through a case study of Shoreditch in London where community-led urban regeneration called New Deal for Communities(NDC) took place. Shoreditch Trust was the leading agency which initiated NDC based on community voice and still exists as the legacy of NDC. However, it has been criticized as it lost connection with the community. For sustainable community-led urban regeneration, it is crucial to have a monitoring system to make a balance between communities and community enterprise and empower communities to manage their problems by themselves in the long run. In order to this, communities should be given an opportunity to run urban regeneration.

Keywords: Urban Regeneration, Community Enterprise, Community Participation, New Deal for Communities, Community Empowerment

## I. 서론

### 1. 연구 배경 및 목적

전면 철거 중심의 뉴타운·재개발에 대한 반성으로 물리적, 사회적 환경을 동시에 개선하고자 하는 새로운 방식의 도시재생사업이 도입되었다. 우리나라에서도 2014년 도시재생 선도사업지역 선정을 시작으로

로 지역당 60억 원에서 250억 원에 이르는 공공자금이 집행되고 있다(박성남, 김민경 2016, 1-2). 국토교통부(2016)에 따르면 도시재생사업은 주민참여형 거버넌스 형태로 추진되고 있다. 현 도시재생사업의 도입 이전에도 ‘마을 만들기’와 같이 주민참여를 강조하는 사업들이 꾸준히 진행되어 왔다. 이러한 경험에도 불구하고 현재 추진되고 있는 주민주도 도시재생사업이 활성화되어 의미 있는 성과를 만들어 내기까지

\* 본 논문은 한국토지주택공사 토지주택연구원 2016년 국외 신진연구자 지원사업의 지원을 받아 수행된 연구의 일부로 제3섹터의 내용을 보강하여 수정하였음.

\*\* 라라스쿨 공동운영자(제1저자) | RaRa School, Co-manager | Primary Author | selfmadecities@gmail.com

\*\*\* 킹스칼리지런던 지리학 박사(교신저자) | Ph.D. Dept. of Geography, King's College London | Corresponding Author | seonkings11@gmail.com

는 여러 어려움이 예상된다. 따라서 본 논문은 우리보다 앞서 주민주도의 도시재생을 실시한 영국 New Deal for Communities(이하 NDC) 사업 중 런던 쇼디치(Shoreditch) NDC 사례를 심층적으로 분석하여 시사점을 찾고자 한다.

토니 블레어(Tony Blair) 정부의 대표적인 도시재생 사업인 NDC는 영국에서 가장 낙후된 39개 커뮤니티의 문제를 해결하고 다른 지역과의 격차를 좁히기 위해 실시되었다. 실업과 범죄를 줄이고, 교육, 건강, 안전 및 물리적 환경의 향상을 목표로 하였다. 이에 덧붙여 정부 지원이 중단된 이후에도 NDC로 인한 각종 변화가 지속될 수 있도록 지역주민, 커뮤니티 기구, 지방정부, 지방 사업체와의 협력을 강조하였다. 따라서 각 커뮤니티별로 자신들의 문제를 해결하기 위하여 여러 전략을 선택하였고, 각 사업의 운영 및 실행 방식은 매우 다양하였다.

NDC의 특징은 커뮤니티를 사업의 중심에 두고 주민참여를 강조하였다는 점이다. 예를 들면 각종 재정 지원을 신청할 때 지역주민들이 도시재생 과정에 참여하고 있음을 증명하도록 하였다(DCLG 2010). 또한 지방정부가 직접 도시재생사업을 운영하였던 과거와 달리 신설 독립기관을 설립하여, 지방정부와 대등한 관계에서 도시재생사업을 운영할 수 있도록 하였다(DCLG 2010). 이 기관은 사업 관련 의사결정체인 이사회 구성과 역할, 이사회 구성원 임명 또는 선출에 관여하였으며 사업을 운영할 직원을 직접 고용하였고 때로는 독립된 회사로 법인화하기도 하였다.

신설 독립기관은 지역주민의 목소리가 도시재생사업에 반영될 수 있도록 하는 중간자이자 도시재생사업을 직접 수행하는 주체로서, 도시재생사업의 성공 및 지속가능성을 유지하는 데 있어서 절대적이었다. 이와 같은 신설 독립기관은 주로 정부기관으로 대변되는 공공영역(제1섹터)이나 이윤 추구를 주요 목적

으로 하는 민간영역(제2섹터) 모두에 속하지 않는다. 그러나 때로는 공익을 위해 두 영역을 넘나드는 기관 및 활동 그룹으로 일반적으로 '제3섹터(Third Sector)'라 일컬어진다(Olaf 2010, 11). 도시재생 프레임의 경우 지리적 권역에 기반하여 커뮤니티의 이익을 추구하는 커뮤니티 기업(Community Enterprise)들이 이 영역에 속하게 된다.

한국에서도 주민참여와 커뮤니티 중심의 도시재생이 주목받으면서 제3섹터에 대한 관심이 증가하고 있다. 구체적으로 도시재생 참여 주체로서 사회적 기업(최소순, 김태영, 김종수 2001), 마을기업(김학실 2013; 이현주 2015), 커뮤니티 비즈니스(진영환, 김진범 2010)의 가능성 및 역할에 대한 연구가 진행되었다. 이뿐만 아니라 '창신·송인 도시재생지원센터'와 같이 실질적으로 도시재생사업을 추진하면서 관과 민을 연결하고 마을공동체 활성화를 추진하는 도시재생 중간지원조직도 등장하였다(박세훈, 임상연 2014). 그러나 실질적으로 각 지역에서 제3섹터가 어떻게 주민 주도 도시재생사업을 추진하고 주민들과 관계를 맺고 있는지에 대한 연구와, 각 커뮤니티 기반 조직의 활동, 성과 및 한계점에 대한 구체적인 연구는 아직 많지 않다.

서론에 이어 2장에서는 도시재생의 대안적 담론에서 입지를 다져온 영국 내 커뮤니티 기반 조직의 활동 및 이를 지원하는 제도적 기반들을 먼저 살펴봄으로써 사례 분석에 대한 역사적, 정책적 맥락을 제시한다. 3장에서는 커뮤니티를 도와 도시재생사업을 진행한 쇼디치 트러스트(Shoreditch Trust)의 구체적인 활동을 통해 도시재생사업에서 커뮤니티 기반 조직의 역할을 살펴본다. 4장에서는 3장의 내용을 바탕으로 커뮤니티 기반 조직으로서 쇼디치 트러스트의 한계점 및 시사점을 논한다. 마지막으로 5장에서 결론을 제시한다.

## 2. 연구 지역 개요 및 연구 방법

쇼디치 NDC는 39개의 NDC 사례 중에서 가장 열악한 지역으로 도시재생사업이 절실히 필요했던 곳이다. 글로벌 경제 중심인 런던의 중심부와 지리적으로 가까움에도 불구하고 물리적, 사회적, 경제적으로 낙후된 도심 주변부 지역이었다(<Figure 1> 참조). 그러나 런던 경제 중심지인 City of London과의 근접성으로 인해 많은 기회가 있는 곳이기도 하였다.

Figure 1 \_ Location of the Case Study Area in London



Source: LBCT 2001, 7.

쇼디치는 전후에 건설된 지방정부 소유의 공공 임대주택단지(Council Housing Estate)가 밀집된 지역으로, 이들 주택단지는 보수 및 유지가 잘 되어 있지 않은 상태였다. 공공임대주택 공급 감소에 대한 압박으로 인해 기존 주택은 잔여화되었고 각종 범죄와 사회적 낙인에서 자유롭지 못했다.

그러나 민간 및 공공영역에 거주하는 전체 세입자의 연간 이주율은 4% 내외로 이 지역에 정주하고자 하는 경향이 매우 높았다(LBCT 2002, 8). NDC 사업 초기인 2001년에 실시된 주거환경실태 조사에 따르

면 '이 지역에 계속 거주하고 싶은가'라는 질문에 81%가 '그렇다'라고 대답하였으며, 이 지역에 살고자 하는 첫 번째 이유로 '커뮤니티'를 손꼽았다(LBCT 2002, 8). 즉 쇼디치 NDC 지역은 이미 견고한 커뮤니티가 존재하는 곳이었음을 알 수 있다. 실제로 커뮤니티 중심인 혹스톤 스트리트(Hoxton Street)에 위치한 혹스톤 트러스트(Hoxton Trust)를 중심으로 녹지대가 부족한 지역 여건을 개선하고자 커뮤니티 가든 조성, 혹스톤 스트리트 마켓(Hoxton Street Market) 활성화 및 장소감 향상 등 열악한 지역 상황을 개선하려는 각종 커뮤니티 사업이 NDC 이전부터 꾸준히 실시되고 있었다.

이러한 여건 속에서 쇼디치는 NDC 사업을 통해 지역의 장기적이고 지속적인 변화를 위해 노력하였다. 그 결과 쇼디치는 NDC 사업 최종 국가 평가에서 2위를 차지하였다(Beatty, Lawless and Wilson 2011). 쇼디치 NDC 사업을 성공적으로 이끈 신설 독립기관은 바로 쇼디치 트러스트(이하 ST)로 사업종료 후에도 지역에 남아 활동을 지속하고 있다.

ST를 기반으로 2016년 7월부터 9월까지 런던에서 현장연구를 진행하였다. 현장에서 수집한 자료는 지방정부와 ST가 발행한 공식문서에서부터 연간, 월간 이사회 회의록과 같은 내부분서, 비공개 연구자료, 지역주민들과 소통하기 위해 사업기간 내내 발행한 월간잡지에 이르기까지 다양한 형태의 문서들이다. 각종 문헌자료를 통해 ST와 함께 도시재생사업에 참여한 주요 대표 구성체를 확인하였다. 그 후 전문가 그룹부터 비전문가 그룹까지, 사업에 매우 열정적으로 참여한 그룹부터 최소한으로 참여한 그룹에 이르기까지 다양한 영역에서 NDC 사업에 참여한 25명과 인터뷰를 진행하였다(<Table 1> 참조).

Table 1\_Profile of Interviewees

Interviewees	Category	Date
A	Resident Sector Board Member	2016. 07. 29.
B	Resident Sector Board Member	2016. 08. 03.
C	Voluntary Sector Board Member	2016. 08. 10.
D	Voluntary Sector Board Member	2016. 08. 06.
E	Business Sector Board Member	2016. 08. 01.
F	Business Sector Board Member	2016. 08. 09.
G	Shoreditch Trust	2016. 08. 01.
H	Shoreditch Trust	2016. 07. 16.
I	Shoreditch Trust	2016. 07. 15.
J	Shoreditch Audience	2016. 07. 20.
K	Renaishi	2016. 09. 06.
L	Researcher	2016. 07. 06.
M	Shoreditch Trust Board Member	2016. 07. 19.
N	Resident in Shoreditch	2016. 07. 23.
O	Resident in Shoreditch	2016. 07. 17.
P	Resident in Shoreditch	2016. 07. 18.
Q	Resident in Shoreditch	2016. 07. 19.
R	Resident in Shoreditch	2016. 07. 21.
S	Hackney Council	2016. 09. 05.
T	Hackney Council	2016. 09. 06.
U	Hackney Council	2016. 09. 09.
V	Hackney Council	2016. 07. 18.
W	Hackney Council	2016. 07. 22.
X	Hackney Council	2016. 07. 22.
Y	Hackney Community Development	2016. 07. 22.

## II. 도시재생과 커뮤니티 기반 조직

도심의 도시재생은 중앙정부 혹은 지방정부 혼자 해 낼 수 있는 일이 아니다. 정부와 민간영역, 정부와 다양한 대표 기관들을 포함하는 커뮤니티 간의 밀착된 협력이 요구된다(DoE 1977).<sup>1)</sup>

영국에서 커뮤니티를 중심으로 한 도시재생 움직임은 1970년대부터 시작되었는데, 이 시기는 정부 주도의 사회복지정책에 대한 비효율성이 제기됨과 동시에 국가가 도시빈곤 해결을 주도할 수 없다는 인식이 확산되던 시기였다. 따라서 민간자본을 중심으로 도심개발의 압력이 다시 부상하고 있었다. 고질적 빈곤과 하향식 개발로 인한 기존 주민의 비자발적 이주의 가속화 및 커뮤니티 파괴가 문제가 되었다. 이에 커뮤니티의 리더들은 커뮤니티 기반 조직을 중심으로 한 도시재생 및 커뮤니티 소유 자산의 필요성을 절감하였다. 그 결과 커뮤니티 자산화 전략을 적극적으로 추구하면서 커뮤니티 개발 트러스트(Community Development Trust)가 설립되기 시작하였다. 국내에도 잘 알려진 런던 사우스뱅크(South Bank) 지역의 코인 스트리트 커뮤니티 빌더스(Coin Street Community Builders) 등이 커뮤니티 주도의 도시재생을 위해 자산화 전략을 성공적으로 도입해 온 대표적 사례이다.

1980년대부터 신자유주의가 가속화되면서 도시재생을 추진할 때에도 지방정부 혹은 주민 주체가 경영자의 마인드로 문제를 자각하고 해결책을 도모하고자 하면, 중앙정부가 그에 응하는 지원을 해 주는 방식으로 변화되었다. 이는 1990년대 지방정부의 권한을 강화하는 노동당 정부의 ‘빅 스테이트(Big State)’ 정책과 데이비드 캐머론(David Cameron) 정부의 ‘빅 소사이어티(Big Society)’ 정책으로 연결되었다. 이러한 정책은 중앙정부가 지원하는 사회복지 분야를 대거 축소 시킴과 동시에 지방정부 및 커뮤니티 단위에서 스스로 개선책을 추구하도록 독려하고 있다(CO 2010).<sup>2)</sup> 한정된 자원을 두고 지역과 주체 간의 경쟁 구도를

1) ‘도심을 위한 정책(Policy for Inner Cities)’이라는 제목으로 발표된 이 보고서는 1990년대 중반 작은 정부를 표방하는 정책적 패러다임이 확산되기 전까지는 크게 정책적 관심을 받지 못하였음.

2) 작은 정부를 지향하는 분산 정치는 국가가 국민에게 해 주어야 할 기본적 복지서비스들이 일부 민영화되거나 빈곤의 문제를 사회, 경제적 문제가 아닌 단순히 개인의 능력 부족으로 돌린다는 비판적 여론을 형성하기도 하였음. 가디언지(The Guardian 2013)는 David Cameron 정부의 Big Society 정책은 복지예산 삭감으로 존립의 위기에 처한 빈곤 지역의 커뮤니티 섹터들에게는 맞지 않는 정책이라고 비난하였음.

가속화시키는 정책적 패러다임이 자리 잡으면서, 지역에 대한 지식이 풍부하고 일정 분야의 전문성을 갖춘 주민 세력 및 커뮤니티 기반의 조직이 꾸준히 성장하고 있다.<sup>3)</sup> 도시재생 프레임을 주도하는 커뮤니티 기반 조직 대부분이 커뮤니티 기업<sup>4)</sup>의 형태로 운영되고 있다(Bailey 2012). 이는 사회, 경제적 문제를 스스로 진단, 개선하려는 지역주체들이 자신들에게 부여된 경영자라는 새로운 정체성을 자연스럽게 소화해내는 플랫폼이 되었다.

2000년대 이후 각종 법적, 제도적 지원 정책에 따라 커뮤니티 기반 조직의 지속가능성이 증대되면서 입지가 더욱 견고해졌다. 먼저 중앙정부는 2003년부터 지방정부 및 공공기관이 커뮤니티 기업에게 잉여자산을 시장가치 이하로 이전할 수 있도록 허가하기 시작하였다. 이뿐만 아니라 중앙정부는 커뮤니티 자산화를 적극적으로 지원하는 전담조직인 자산이전부서(Asset Transfer Unit)를 커뮤니티 기업 중앙조직인 로컬리티(Localcity)<sup>5)</sup> 내에 배치함으로써, 커뮤니티 자산화 전략이 가속화되었다(MC 2016).

최근에는 이를 지원하는 법적 기반도 함께 마련되었는데, 2011년 「커뮤니티 매입권한발권(Community Right to Buy)」과 「지역주권법(Localism Act)」의 제정이 그 예이다. 커뮤니티 매입권한 조항은 커뮤니티 기업이 지역의 이익과 직접적으로 관련된 공공 및 민간자산을 지정할 경우 지방정부가 이를 커뮤니티 가치를 가진 자산으로 등록할 수 있도록 한 것이다(CLG 2011). 등록된 자산이 거래대상이 될 경우, 커뮤니티

기업이 이를 우선적으로 매입할 수 있도록 시간과 자원 준비 등을 지원한다. 「지역주권법」은 ‘지역 커뮤니티가 지방자치단체의 역할을 대신하여 지역 서비스를 운영 및 관리할 수 있는 권한의 규정’으로, 크게 거버넌스, 도시계획, 사회주택 등의 세 분야에 기반한 29개의 세부 항목으로 구성되었다(TSO 2011).

그러나 이러한 조항들에 대해 경계의 눈초리를 보내는 시각도 존재하는데, 그 이유는 지원이 절대적으로 필요한 빈곤지역이 혜택에서 제외될 위험이 있기 때문이다. 이미 조직력이 탄탄하고 자산이전 과정에 필요한 능력과 지식, 자원 등이 마련된 상대적으로 부유한 커뮤니티 기업들이 주요 수혜자가 될 가능성이 높다. 반면에 중앙정부의 예산 삭감에 대해 타격을 심하게 받고 활동이 부진해진 조직과 소규모의 커뮤니티 기업들은 수혜자가 될 가능성이 낮아진다는 것이다(Bailey 2012).

세부적 지원 조항과 기준들이 견고해져야 한다는 과제가 존재하지만 커뮤니티 기업에 대한 제도적 지원은 대세적 흐름이다. 잉글랜드의 경우 2020년까지 전 지역에서 공공자산의 일정 부분이 지속가능하고 활력 있는 커뮤니티 기업으로 소유권이 이전된다는 비전이 발표되기도 했다(Quirk and Britain 2007). 이 비전이 실행될 경우, 커뮤니티 기업이 도시재생을 주도하는 핵심 인자로 부상하면서 도시계획과 개발과정에 관여하여 의사결정력을 가지는 등 정치력을 갖추게 될 것이다.

실제 이러한 정치적 권한의 실행이 가시적으로 나

3) 영국 도시재생정책의 변화 속에서 NDC가 어떠한 위치에 놓여 있었는가에 대한 더 자세한 내용은 이태희(2015)의 연구에 잘 소개되어 있음.

4) 1993년 커뮤니티 기업들이 모여 조직한 개발트러스트협회(Development Trusts Association)는 커뮤니티 기업을 경제적, 환경적, 문화적, 사회적 활동을 통해 지역의 지속가능한 도시재생을 위해 일하는 조직으로 도시재생사업에서 지역주민들의 참여를 이끌어내고 지역적으로 책임을 다하는 독립된 비영리기구로 정의하였음(DTA 2000, 3). 개발트러스트협회를 조직하고 지역의 활동가들이 커뮤니티 기업을 설립하고 자산화 전략을 추진할 수 있도록 지원하였음.

5) 2011년 개발트러스트협회는 유사한 활동을 해 온 단체를 아울러 커뮤니티 기반의 도시재생 기업들을 대변하는 중앙조직인 로컬리티를 설립하였음(Localcity 2011).

타고 있는데, 지역의 상업 활동과 공공서비스를 지원하기 위해 제정된 'Section 106'이 그 예라고 볼 수 있다.<sup>6)</sup> 이는 대규모 (재)개발이 계획될 경우 부지의 일정 정도를 기존 주민을 위한 저렴한 주택 공급에 할애하거나, 개발 예산 내에 지역의 유용한 시설 마련을 위한 계획이 포함되어야 설계를 승인해주는 의무 조항이다(박수빈, 남진 2016). 지방정부는 커뮤니티의 사정을 잘 아는 커뮤니티 기반 조직과 논의하여 허가 조건을 결정하거나, 커뮤니티 이익의 침해를 우려하는 커뮤니티 기반 조직이 지방정부를 대상으로 로비 활동을 펼쳐 결정되는 경우가 많다.

이와 같이 1970년대 이후 다양한 실험과 정책적 변화에 대응하면서 방대해진 책임과 권한을 이양 받은 커뮤니티 기업<sup>7)</sup>의 활동이 꾸준히 증가해 왔다. 커뮤니티 주도 도시재생 프레임에서는 커뮤니티와 주민의 참여와 역할이 무엇보다 중요하다. 주민들은 도시재생의 복잡한 구성 요소들을 폭넓게 인지하며 각기 다른 요구를 표명하는 다양한 구성원들을 엮어내야 한다. 동시에 대규모 예산 집행을 운영할 수 있는 능력, 전문 경영의 자질과 협상력을 갖추어야 한다. 그러나 이러한 일들을 수행할 수 있는 주민 주체들을 발굴하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 그로 인해 커뮤니티 내의 다양한 주체들로부터 발의되는 어젠다들을 균형감 있게 해석하고 예산과 인력의 공정한 분배를 도모하는 중개 집단의 필요성이 자연스럽게 대두되었다.

또한 지방정부가 단일 도시재생 프로그램에 몰두하여 주민들과 밀착된 관계를 유지하면서 다양한 프

로그램들을 탄력적으로 설계, 집행하는 것도 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 영국에서 커뮤니티 참여 혹은 주도로 설계된 도시재생 프레임에서 커뮤니티 기업의 존재는 필연에 가깝고, 커뮤니티 기업의 부상은 정책적 변화에 따른 대시민적 조응으로 해석될 수 있다.

### III. 쇼디치 트러스트의 활동과 성과

#### 1. 쇼디치 트러스트의 설립 및 구성

앞서 살펴본 대로 쇼디치 지역에는 커뮤니티 사업을 실시하던 여러 기관들이 이미 존재하였다. 그러나 이러한 기관들이 복잡 거대한 도시재생사업을 주도할 주체로 지명될 만큼의 전문성과 협상력을 갖추지는 못하였다. 이로 인해 강력한 지역 기반 거버넌스를 구성하고자 했던 지방정부의 결정에 따라 1999년 9월 NDC 사업 시작과 함께 쇼디치 트러스트가 새로이 설립되었다. ST는 실행 에이전시로서, 커뮤니티 주도의 비영리 회사이자 자선 단체로 등록된 뒤 활동하기 시작하였다.

ST의 상근 직원 및 임원들은 모두 외부 인사로 구성되었으며 NDC 재정을 맡아 사업 전반을 운영하는 주체로서 자율성을 가지고 사업을 진행하였다. 그러나 복잡한 지역 문제에 대한 통합적 접근을 위해서는 지역 내 다양한 이해 당사자들 및 기관들과 파트너십을 형성하는 것이 매우 중요하였다. 효율적으로 도시 재생사업을 수행하고 지역주민들의 의견을 파악하여

6) Section 106은 'Town and Country Planning Act 1990'의 한 조항으로 '개발자 기부조항(Developer Contributions)'이라 불리기도 함.  
 7) Bailey(2012, 29)는 커뮤니티 기업의 주요 활동으로 ① 지역 내 주요 니즈와 결핍 지점 정의, ② 사회, 경제, 인구 현황 및 부동산 시장의 흐름 모니터링, ③ 지역 내 서비스 공급자들과의 연대 및 협력 방식 개발, ④ 지역 내 다양한 동네 모임, 결정 기구 및 조인 기구들과의 연계, ⑤ 지역의 니즈를 충족하고 부재하는 서비스를 창출하면서 수익 구조를 만들어 낼 수 있는 프로젝트 발굴, ⑥ 동네 단위 및 지역 단위 재생 전략에 기여, ⑦ 정책적 변화에 대한 지속적 인지를 통한 새로운 재원 발굴 및 지원, ⑧ 새로운 기술 습득을 통한 지속적 역량 강화 및 조직의 지속가능성 추구, ⑨ 책임감을 갖고 모든 단계에서 주민과 지역 비즈니스 주체들에게 합당한 정보와 컨설팅을 제공하고 참여를 지속적으로 독려, ⑩ 상이한 시설물 서비스를 통합함으로써 연계 시스템을 마련하고 이를 통해 최대치의 수혜를 창출하는 기회 지원으로 정리하였음.

정책의 효과성을 높일 수 있도록 조직을 구성하고 운영하고 노력하였다.

이를 위해 ST를 운영하는 상근 직원으로 구성된 사업팀이 행정 업무를 담당하였다. ST의 임원과 함께 중요한 의사결정을 담당하는 이사회는 지역주민(Resident Sector), 지역사업체(Business Sector), 지역 자원 봉사기관(Voluntary Sector)과 지방정부, 지역 경찰, 보건 및 학교 관계자에 이르는 다양한 기관의 대표들로 구성되었다.

## 2. 쇼디치 트러스트의 초기 활동

ST는 사업 초기 지역의 요구에 따라 '쇼디치 Community Plan'을 통해 비전을 수립하였다. 개발 및 사회적 인프라와 서비스 인프라 간의 균형을 지역의 중요 의제로 상정하고 다음의 8개 분야에 주력하겠다는 실행 기획안을 발표하였다(LBCT 2001, 14-16).

- 동네 만들기: 사회주택 주거단지를 중심으로 세 구역으로 구분하여 각 구역이 다양한 커뮤니티 시설을 갖출 수 있도록 함
- 센터 만들기: 세 구역의 중심에 위치하며, 시장, 상업시설, 커뮤니티 칼리지 등 다양한 위락시설이 혼재하는 옥스톤 스트리트를 쇼디치 중심으로 확고히 함
- 접근과 이동: 동서 방향 간의 이동성을 높여 서로 구분된 세 구역을 연결
- 보행로와 자전거도로의 개선 및 환경 정비
- 대중교통: 새로운 철로의 등장과 더불어 호퍼버스를 운영해 대중교통망 개선
- 공공이미지: 쇼디치로 진입하는 여러 도로의 입구에 공공미술 작업을 설치하거나, 전면 이미지를 개선함으로써 공공이미지 개선

- 커뮤니티 센터: 세 구역 내 헬스케어, 평생학습, 레저시설 등을 보완
- 녹색링크: 지역 내 산재하는 녹지와 북쪽 경계인 리젠트 운하를 보행로, 자전거도로와 연결, 커뮤니티 자원화함

### 1) 물리적 투자 - 인프라의 개선 및 확충

ST의 초기 비전들은 주거환경의 개선이나 안전시설의 확충 등으로 인한 범죄율 감소, 동서 방향의 대중교통 수요를 해결하는 394번 버스경로 신설 등 가시적인 성과들을 만들어냈고 중앙정부로부터 긍정적인 평가를 담보해냈다.

특히 394번 버스는 도시재생사업에 참여한 주민대표들이 현재까지도 자부심을 갖는 성과물이다. 종합 병원에 가는 데 불편함을 느껴온 여성노인 그룹은 병원을 포함, 다양한 장소들을 연결하는 버스경로를 설계하였고, 이러한 제안이 '호퍼버스(경로 내에서 손을 들면 자유롭게 타고 내릴 수 있는 버스)로 실험, 운영되었다. ST는 런던교통국(Transport for London)과 이 경로의 실효성을 검토, 협상하여 정식 버스노선으로 발전시켰다.

“주민들은 실제로 문제를 겪으면서 살고 있어요. 이들이 창의적으로 생각하기 시작하면, 문제의 해결책을 내놓기 마련이에요.”(T와의 인터뷰)

이는 주민들의 의견이 실험되고 제도적으로 반영된 대표적 사례라고 볼 수 있다. 초기부터 NDC 사업에 관여해 온 지방정부 공무원은 이 사례를 두고 전문가와 달리 일상적 경험에 기반한 주민들의 역량이 도시재생에 기여할 수 있는 가능성을 시사한다고 증언하였다.

## 2) 사회적 투자 - 커뮤니티 참여기회 증대

ST는 이러한 사업성과들을 주민들과 소통하고 대외적으로 홍보하는 차원에서 잡지를 정기적으로 발행하였는데, 잡지의 가구별 배포 등에 필요한 인력을 커뮤니티에서 수급함으로써 고용창출의 기회를 마련하기도 했다. 특히 이사회회 주민대표를 선출하는 시기에는 이 잡지가 후보자 추천 및 선거에 대한 홍보 등 커뮤니티 정치의 주요 매체로도 활용되었다(<Figure 2> 참조). 잡지의 내용이 ST의 입장에서 선별되었다는 비판이 있기는 하지만, 주민들의 의견으로 내용이 채워지고 주민들에게 배포되었다는 점, 사업의 진행과정을 폭넓게 공유한다는 측면에서 전반적으로 호응을 받았다.

기획안에서 가장 성공적으로 실행된 제안들 중 하나는 ‘쇼디치 페스티벌(Shoreditch Festival)’이다. 2007~2013년까지 매년 여름에 개최된 페스티벌은 1주일 간 각종 문화예술 공연과 커뮤니티 활동들을 하나의 장

으로 엮어내는 역할을 하며 주민들의 뜨거운 호응을 받았다. 특히 문화예술의 향유 기회가 낮은 저소득층 주민들에게는 남다른 감흥을 안겨주는 기회가 되기도 했다.

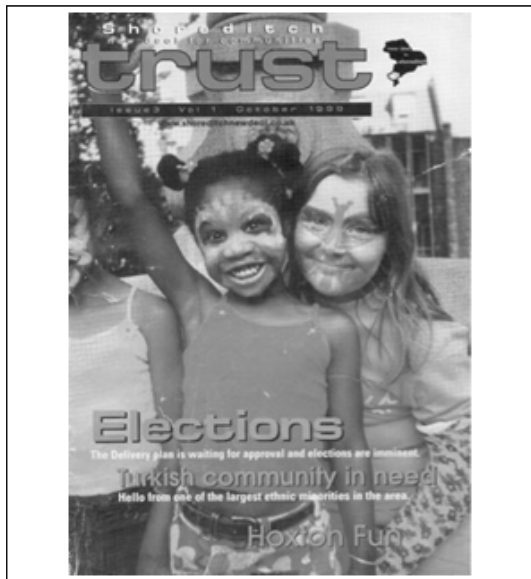
“나는 내가 오페라를 좋아하게 될 거라고 상상해 본 적이 없어요. 그저 어려운 음악이라고 생각했죠. 듣는 순간 너무 좋아하게 되었어요.”(A와의 인터뷰)

쇼디치 페스티벌의 일환으로 쇼디치공원 내 원형 극장에서 열린 런던 필하모닉 오케스트라의 공연을 접한 A의 감흥은 다른 인터뷰나 주민과의 대화에서도 언급되었다.

총 2만 명이 넘게 참석한 2007년 첫 페스티벌에는 약 40개의 이벤트에 천여 명의 주민이 참여했고, 특히 청소년과 청년의 참여율이 높았다. 이와 관련하여 주민대표로 오랫동안 활동하였던 B는 페스티벌이 청년들의 지역활동을 독려하는 데 효율적인 플랫폼이었다고 기억하였다.

아울러 페스티벌은 장소성을 만들어가기 위한 커뮤니티 주체들의 정치 활동의 장이기도 했다. 처음 페스티벌이 열렸던 쇼디치공원은 마약 거래를 비롯해 각종 범죄의 온상으로 여겨지던 곳으로, 페스티벌을 개최하기에 꺼려지는 장소였다. 이에 주민대표들은 공원의 문제점을 집중 거론하고 장소적 가능성을 보여주는 것이 중요하다고 판단하였다. 따라서 주민대표들은 지역의 정치인들이 이 공원에 관심을 갖게 하고 BBC 등의 미디어에 심각성을 노출하는 작업을 하였다. 더불어 페스티벌을 통해 공원이 지역문화에 기여할 수 있는 가능성을 적극적으로 홍보하였다. 그로 인해 개선에 필요한 외부 자원들을 확보할 수 있었고 청소년을 위한 BMX 시설, 아동들을 위한 놀이터 등

Figure 2\_Shoreditch Trust Magazine



Source: SNDT 1999.



이 만들어졌다. 페스티벌이 단순히 소모적인 일회적 지역행사가 아닌, 장소성을 만들어가기 위한 주민주도의 정치적 발현의 장으로 활용된 것이다.<sup>8)</sup>

### 3. 쇼디치 트러스트의 후기 활동

불량주택 수리 등의 주거환경 개선, 교통편 개선, 페스티벌 등을 통한 커뮤니티 의식 고양 등 재원의 집중 투자가 요구되는 사업들은 초기에 집중되었다. 반면 사업종료 연도인 2007~2008년도의 실행 계획안(ST 2007a, 19)에서는 사업비가 한정된 탓으로 운영의 핵심이 고비용의 시설 투자보다는 삶의 질과 관련된 장기적 어젠다 및 사업종료 이후의 비전에 맞추어져 있었다.

- 아동과 청년: 학습 능력 개선, 청년 건강, 청년과 스포츠
- 안전하고 강한 커뮤니티: 범죄율과 범죄 공포 감소, 주거지 개선
- 참여와 시민의식: 고립된 주민 끌어내기, 문화 및 세대 교류 기획
- 건강한 커뮤니티와 노년층: 육체적, 정신적 건강과 웰빙
- 경제 개발: 고용과 스킬, 트러스트 내 사회적 기업 전략

#### 1) 사회적 투자 증대

초기와 달리 사업 후기의 어젠다는 ‘사람에 대한 사회적 투자에 초점이 맞추어졌다. 단순히 저비용의 사업

들이라는 측면을 넘어 그간의 사업 실행을 통해 형성된 다양한 지역자원 간의 연계를 활용한 프로그램들을 제안하였다. 예를 들어, 건강관리 시설인 쇼디치 스파(Shoreditch Spa)를 ST의 건강개선 프로그램의 실행 에이전시로 지정하고, 이를 기반으로 38명의 자원 활동가 조직, 건강한 생활방식에 대한 그룹 및 개인 테라피 세션을 수행하였다.

아울러 정신건강에 주력하는 사회적 기업인 MIND와 제휴를 맺고 카운셀링 서비스를 제공했다. 또한 정신건강 관리가 요구되는 주민들을 발굴, 그들의 고용 기회를 높일 수 있도록 지원하는 프로그램을 실행하기 위해 MIND와 공동 기획으로, 3년간 운영이 가능한 외부 재원을 확보했다. 현재는 MIND 및 Open School East와 연계하여 미술 치료 프로그램을 진행하고 있기도 하다. 쇼디치 스파는 NDC 사업종료 후 현재까지 존속하는 몇 안 되는 활동 분야로, 계승 전략을 통해 확장된 규모인 ‘Shoreditch Healthy Living Centre’로 거듭나 지역 내 주민들에게 다양한 서비스를 제공하고 있다. 현재의 사업들 대부분이 건강과 웰빙을 주제로 기획되고 있다는 점에서 주요한 기반 시설인 셈이다.

#### 2) 사회적 기업으로 거듭나기

사업종료 연도 실행 계획안의 흥미로운 지점은 ST가 NDC 이후 사회적 기업으로서 존속하기 위한 계획을 수립하였다는 것이다. 도시재생과 관련된 조직은 축소하는 반면 사회적 기업으로서 위상을 갖추기 위해 다양한 사업조직을 새로이 추가하였다. 그러나 ST가 현재까지 존속하게 된 데에는 사업기간 동안 진행된 자산화 전략이 큰 몫을 한다. NDC 지원금의 일부를

8) 이렇듯 쇼디치 페스티벌은 큰 호응을 받으며 주민과 지역 기반 비즈니스의 참여도가 가장 높은 사업으로 평가되었음에도 불구하고, 조직적인 재원 확보 및 운영진 등의 인적 자원의 확보가 어려워 2013년 개최를 마지막으로 현재는 중단된 상태임.

자산화 전략에 사용하는 것은 사업 초기에 표명된 주민대표들의 의지이기도 했다.

“부동산을 매입해야 한다고 제안했어요. 임대료가 상승할 것이 분명하니 미래를 위한 투자로서 자산을 소유해야 한다고 제안했죠.”(F와의 인터뷰)

ST는 현재 쇼디치 지역 내 9채의 건물을 소유하거나 정부 파트너십으로 장기 임대받아 운영하고 있다. 런던의 경제 중심지와 도보로 이동할 수 있다는 입지적 강점 및 디자인 및 미디어 회사들의 결집지로 쇼디치가 부각되면서 지역 내 임대료가 자연스럽게 급상승하고 있다. 이에 개발압력이 더해져 많은 건물들이 주거지화되면서 상업 및 업무 시설의 부족 현상이 나타나고 있다. ST는 이러한 현상을 보완하기 위해 ‘저렴한 업무공간을 유지, 확장하여 지역의 소규모 비즈니스를 보호하는 것이 제3섹터의 주요 역할 중 하나’라고 보고 있다(I와의 인터뷰).

그러나 실제 운영을 살펴보면, 시장 임대 가격의 70~90% 수준으로 임대하거나 시장 가격으로 임대하는 방식이 혼재되어 있다. 다른 사회적 기업들처럼 유리한 조건으로 임대하고 있는 세입자들에게 지역 환원 방식을 강력히 독려하거나, 세입자들 간 협업을 이끌어내는 프로젝트나 행사를 주관하지는 않는다. 비즈니스 인큐베이터 지원이나 지역 청년들과 연계한 인턴십도 별도로 운영하고 있지 않다. 민간 임대업과의 유일한 차이라면 건물 리노베이션 단계에서 공동 공간에 대한 배려가 디자인에 반영되도록 한다는 점이다. 주민의 의견을 받아 자산화 전략에 성공하기는 했으나 지역 환원 비전이나 비즈니스 지원 시스템에 대한 고려는 부족해 보인다.

이러한 전망과 비전은 계승 전략 단계에서 수립되어야 한다. 그러나 2007년 연간 회의에 제출된 계승

전략 보고서에는 사업종료 후, 커뮤니티 대표와 공무원들로 구성된 트러스티(Trustee)와 ST를 별도의 조직으로 구분하고, 커뮤니티를 대신하여 모든 활동과 자산을 ST가 감독한다고만 명시되어 있다(ST 2007b). 현재 트러스티로 등록된 이사회 멤버는 8명으로 그중 주민은 단 한 명에 불과하다. ST는 존속하고 있지만, 주민주도의 도시재생 이니셔티브로서의 정체성 및 주민들과의 접점은 많이 사라진 상태이다.

## IV. 쇼디치 트러스트의 한계와 시사점

### 1. 쇼디치 NDC에 대한 전반적인 평가

도시재생사업이 낙후된 지역의 환경이 더 악화되지 않도록 돕고, 다른 지역과의 격차를 줄이는 데 기여하는 것은 사실이다. 그러나 수많은 공적자금이 투입된 NDC의 근본적인 목적은 지역 격차 축소 또는 단순한 사회적, 물리적 환경 개선이 아니었다. 이를 뛰어 넘어 해당 지역을 경제적으로 번성시키고 안정된 곳으로 변화시켜, 그곳에서 일하고 거주하는 주민들이 조화롭게 생활할 수 있는 커뮤니티를 조성하는 것을 목표로 하였다. 즉 기존 커뮤니티가 지속가능함과 동시에 주변 지역 또는 경제환경 변화에 대처할 수 있는 기반을 다져, 새로이 이주하는 이들과 공생할 수 있는 환경을 조성하고 이를 발전시켜 나가는 것을 목표로 하였다. 이와 같은 궁극적인 도시재생의 목표 측면에서 쇼디치 NDC 사업은 여러 가지적인 성과에도 불구하고 아쉬운 측면이 많다. 다수의 면담자들이 좀 더 합리적이고 효율적으로 재원이 사용될 수 있었는데, 그렇지 못하였음을 지적하였다.

또한 쇼디치 NDC에 관여했던 많은 이들의 공통된 의견은 10년이라는 긴 사업기간에도 불구하고, 이 기간이 지역의 역사와 주민들을 고려하여 사업을 진행

하기에는 충분하지 않았다는 것이었다. 이와 더불어 사업진행 과정이 주민들이 느끼기에는 속도가 빠르고 행정적이었다는 평가가 많았다. 그뿐만 아니라 쇼디치 지역의 변화가 NDC 사업의 성공에 따른 결과라기 보다는 NDC 사업기간 동안 런던의 경제 중심지인 City of London의 경제 활성화 및 규모 확장에 따른 영향력 때문이라고 평가되기도 했다.

## 2. 쇼디치 트러스트 활동의 한계점

쇼디치 사례를 비롯해 다른 NDC 지역에서 공통적으로 나온 인식 중 하나가 바로 NDC의 추진 주체, 즉 신설 독립기관이 지역과 진정한 연결 고리를 갖지 않은 전문가 그룹에 의해 좌우되면서 NDC가 'New Deal for Consultants'(Dinham 2005, 307)라는 비판이 제기되었다. 이러한 한계점들은 앞서 Bailey(2012)가 요약한 커뮤니티 기업의 주요 역할들을 도시재생 실행에 이전시가 제대로 수행하지 못함으로써 발생한 것이라고 볼 수 있다.

### 1) 지역 점점 유지 실패 및 지역 어젠다의 상실

커뮤니티 기업의 활동에 있어서 핵심은 지역과의 점점 유지이다(Bailey 2012). 이는 지역의 이익에 복무한다는 커뮤니티 기업의 정체성에 준한 것이다. ST의 가장 큰 한계점은 바로 지역 유대감 유지 및 점점 확장에 성공하지 못한 데 있다. 사업의 가시적 성과와 홍보에 에너지를 집중한 반면, 사업기간 중 주민과의 유대 및 비즈니스 섹터와 다른 제3섹터 활동 조직들과의 관계 형성을 탄탄히 다지는 데 노력을 기울이지 않았다. 그 결과 도시재생사업이 종료된 후에는 지역 커뮤니티에 기반한 네트워킹 자원이 남지 않았다. 사업기간 중 활약했던 이사회 구성원들 중 누구도 현재

에는 트러스티로 활동하지 않고 있다는 점은 사업 후 커뮤니티와의 단절을 극명히 드러낸다.

따라서 지역 사정에 대한 풍부한 지식을 갖춘 주민들 및 다양한 분야의 지역 대표들을 거버넌스로 포괄하는 것을 넘어서, 운영진 구성에 있어서도 지역 인적 자원의 발굴을 최대한 고려하여야 한다. 지역의 활동가들은 이미 주민들과 유대관계가 형성되어 있고 소규모의 커뮤니티 사업을 기획하고 실행한 경험을 갖추고 있는 경우가 많다. 쇼디치의 경우, 흑스톤 트러스트를 대표로 지역주민들과 탄탄한 관계를 형성해 온 각종 제3섹터가 이미 존재하였다. 이들의 네트워킹 자원은 주민주도의 도시재생사업에서 운영의 중요한 발판으로 활용될 수 있었다.

그러나 흑스톤 트러스트의 핵심 인력을 운영진으로 흡수하거나 전문가 집단 내부로 영입하는 대신, ST는 외부인으로만 운영진을 구성했다. 흑스톤 트러스트는 자원봉사기관 대표(Voluntary Sector)이자 이사회 구성원으로 초창기에 잠시 활동하다가 탈퇴하면서, 지역사업을 위한 재원을 두고 두 트러스트 간에 경쟁이 발생하는 비효율적 상황이 발생하기도 하였다.

“이전에 우리는 경찰, 주택조합과 긴밀한 관계를 구축했고 그들로부터 재정적 지원을 받아 소규모 커뮤니티 기반 사업을 실행했는데, 그런 지원금이 모두 ST로 집중되었어요. ... 마치 그들과 경쟁 구도에 놓여 있는 느낌이었죠. NDC가 진행되면서 커뮤니티 기반의 작은 조직들이 많이 사라졌어요”(D와의 인터뷰)

쇼디치 사례를 통해 주민주도 도시재생사업을 담당하는 커뮤니티 기업의 구성에서 지역 접점을 최대한 유지하는 조직구성 전략이 필수적임을 알 수 있다. 장기적 관점에서는 거버넌스에서 이사회 구성원으로

활동하는 다양한 분야의 지역 대표들이 스스로 도시 재생사업을 수행할 수 있는 수준에 도달할 수 있도록 역량 강화에 적극적 투자가 필요하다. 이에 따라 장기적으로는 외부 운영진의 규모와 역할을 축소해 가거나 지역 대표를 운영진으로 포섭하며 확장하는 방식을 지향하여야 한다.

## 2) 정체성 해석에 대한 오류

사회 경영자로서 커뮤니티 기업의 역할은 다양한 지역의 자원 및 주체들 간의 관계를 증개하고 이를 통해 시너지가 발생할 수 있도록 인적, 재정적 자원을 배분하는 데 있다. 이 과정에서 ST는 운영진이 대부분의 사업을 내부적으로 기획하고 실행하는 오류를 범하였다. 자원의 분배가 주민 단위로 확산되지 못하고 ST의 사업비로 사용된 셈이다. 이사회 구성원들은 주로 운영진에 의해 제안된 사업들의 승인을 논의하는 결정 기구로만 작동하였다.

ST가 야심차게 준비했던 친환경 레스토랑 사업의 연이은 실패나, 커뮤니티 시네마 계획의 좌절 등이 대표적인 사례이다. 이는 비즈니스 경영의 경험이 없는 상태에서 사업의 중재자 및 지원자라는 커뮤니티 기업의 정체성에 충실하지 않았기 때문이다. ST는 지역 내 요식업 네트워크와의 연계나 커뮤니티 극장 운영에 도움을 줄 만한 지역 내 문화산업 전문가들과의 연계를 도모하기보다는 운영진 중심으로 사업을 힘겹게 기획하고 실행하였다. 그러나 고비용 저효율의 사업실행이 반복된 이유가 반드시 경영능력의 부족 때문이라고만 보기는 어렵다. 이사회 구성원 중 절대 다수는 사회주택단지 거주자에 의해 선출된 주민대표로, 이들을 중심으로 이사회가 운영되었고 지역 비즈니스 섹터는 상대적으로 극소한 입지를 차지하였기 때문이다.

실험적 기획으로 인해 발생한 막대한 재정적 손실은, 지역주민들이 폭넓게 관여한 사업이라면 그 결과가 비록 성공적이지 않았더라도 지역주체들 간의 네트워크를 통한 커뮤니티 의식의 고양이나 역량 강화를 위한 필수불가결한 과정으로 해석되고 방어될 수 있었을 것이다. 이러한 ST의 경험은 다양한 분야의 지역주체들에게 책임과 자원을 분배해 주는 것으로 커뮤니티 기업의 역할이 확실히 정의되어야 함을 시사한다. 즉 커뮤니티 기업 경영에 있어서 성과 중심의 사업수행이 아닌 중재와 연계를 통한 시너지 창출을 강조하는 운영지침이 마련되어야 할 것이다.

## 3) 주민역량 강화 실패

“역량 강화에 대해 처음 들었을 때 이사회 구성원과 주민이 실제로 도시재생사업을 전문가 수준으로 수행할 수 있도록 훈련시켜 주는 것으로 생각했어요. ST나 지방정부의 생각은 그게 아니었습니다. 주민들이 직접 사업을 실행할 정도로 강력해지는 걸 원하지 않았어요. 사업을 실행하지 않으니 그만큼 입지도 없는 거죠. ... 전문가들은 사업이 끝나면 떠나지만 우리는 계속 여기에 살고 있을 건데도 말이죠.”(B와의 인터뷰)

주민주도의 재생사업인 NDC에서 강조되는 항목이 주민역량 강화였다. 커뮤니티 기업의 중요한 역할 중 하나는 주민들에게 컨설팅을 제공하고 그들의 지속적인 참여를 이끌어내는 것이다. 이에 따라 ST는 주민역량 강화 프로그램을 제공하였으나 큰 실효를 거두지 못했다. 그뿐만 아니라 주민역량 강화 프로그램은 엄청난 분노와 후회를 초래하였다(Perrons and Skyers 2003). 주민주도 도시재생은 참여 주민에게 절대적인 시간과 노력을 요한다는 점에서, 역량 강화에 직접적

인 도움이 느껴지지 않는 형식적 프로그램은 '또 다른 회의 참석 정도'로만 여겨졌다(B와의 인터뷰 중). 따라서 역량 강화 프로그램들이 실제 사업수행 역량 강화보다는 전문 용어를 습득하여 제도권이 요구하는 언어와 사업수행 방식을 답습하는 주민 주체를 양성하는 도구로 전락할 수 있음을 경계해야 한다(Cooke and Kothari 2001).

진정한 역량 강화는 실제 사업수행의 기회를 통해 성취될 수 있다. 그러나 진정한 역량 강화를 실현하기 위한 투자나 기회가 주민들에게 충분히 주어지지 않았다. 이로 인해 NDC 사업 초기에는 많은 지역주민들이 열성적으로 참여하였다가 차츰 참여 의지가 약화되어 갔다. 그뿐만 아니라 이사회에 참여하는 소수의 대표들에게 너무 많은 책임과 의무가 부여되었기에, 주민들에게 즉각적인 혜택이 돌아오지 않는 사업들을 추진하는 데 많은 어려움이 따를 수밖에 없는 구조였다.

그러나 역량 강화 실패가 ST의 한계만은 아니다. 예산 승인권을 가진 지방정부를 지속적으로 만족시키기 위해서는 기간 내에 가시적인 성과를 지속적으로 만들어내야만 했다. 지방정부의 평가 체크리스트를 충족시키기 위해서는 경험이 부족한 주민들을 사업 주체로 내세우면서 역량을 키워나가는 과정이 지방정부와의 갈등을 감내해야 하는 위험한 선택일 수도 있다. 지방정부의 입장도 별반 다르지 않다. 사업실패의 가능성을 안고 주민역량 강화에 집중하려면 재정을 지원해주는 중앙정부로부터 비가시적인 성과들에 대한 부정적 평가를 감수해야 한다. 주민주도의 도시재생사업이었던 쇼디치 NDC에서조차 정치적 위계의 하단에 위치한 지역주민들은 도시재생사업의 운영을 직접 경험할 기회가 없었다.

진정한 역량 강화의 성취를 위해서는 사업실패의 위험 부담을 감수하는 '기회를 제공해야 한다. 커뮤니티

주도의 도시재생방식을 적극 지지하는 쪽에서는 거버넌스를 중심으로 한 도시재생방식이 '고비용이긴 하지만 결과 면에서 충분히 가치 있는 과정'이라고 단언하였다(U와의 인터뷰 중). 초기 ST 설립에 관여하였던 도시재생 컨설턴트도 결국 '사람의 변화'가 도시재생의 가장 중요한 성과라고 주장하였다(K와의 인터뷰 중). 이를 위해서는 커뮤니티 기업에서 제안하는 사업 기획안에 지역의 주체들이 얼마만큼 관여하고 주도할 것인지, 그 결과 역량 강화 측면에서 어떤 성과를 보일지, 성패의 결과를 떠나 예상되는 지속가능한 커뮤니티 가치 설계가 포함될 필요가 있다.

이는 주민주도 도시재생사업에 대한 평가기준과 방법론에 대한 새로운 접근이 이루어져야 함을 시사한다. 특히 하드데이터에 기반한 통계로 쉽게 파악할 수 없는 개인 및 지역 특색과 태도의 변화 같은 소프트 성과물(Soft Outcomes)들을 어떻게 평가할 것인가의 문제가 주민주도의 도시재생 평가에서 핵심으로 대두된다(McQuaid, Greig and Lindsay 2006). 장소 재생만이 아닌 지역민의 사회, 경제적 재생까지 고려해야 하는 복잡한 프레임에서 결과물(Outputs) 중심이 아닌 성과(Outcomes)를 제대로 평가해 내야 하기 때문이다. 양적 평가와 더불어 심도 있는 질적 평가를 통해 성과와 개선 지점을 다각적으로 읽어내는 혼합형 접근방식이 요구된다. 이러한 접근방식에서는 지역민을 단순히 평가 '대상'으로 상정하는 것을 넘어서야 한다.

#### 4) 모니터링의 부재

주민의 역량 강화에 실패한 커뮤니티 주체들은 사업 후반기에 이르면서 입지가 더욱 약화되었다. 선거가 아닌 채용 방식으로 커뮤니티 대표를 선출하면서 이들의 거부 권한이 거의 상실되었다. 이사회도 의사결

정 기구에서 조인 기구로 입지가 약화되었다. 그로 인해 운영권과 결정권이 ST에 더욱 집중되었고 모니터링의 문제가 자연스럽게 제기되었다. ST의 입지가 커지면서 모니터링 역할을 하였던 기관이 거버넌스에서 제외되고, 실질적인 모니터링 시스템이 거의 사라졌다. 모니터링 시스템의 부재는 ST의 권한을 상대적으로 강화시키며 커뮤니티 대표들 간의 권력 불균형을 초래하였다.

아울러 ST와 같이 도시재생사업을 통해 자산을 취득한 경우에는, 사업 후 일정 기간 모니터링 및 평가장치가 별도로 마련되어야 한다. 자산 운영으로 인해 발생하는 이익의 규모나 이를 지역으로 환원하는 전략에 대하여 커뮤니티 기업이 지속적으로 고민할 수 있도록 독려함과 동시에, 지역주민과의 소통을 통해 운영의 투명성을 제고할 수 있어야 한다. 이러한 소통은 커뮤니티 기업과 지역의 접점을 유지하게 하고, 지역의 주체들이 자연스럽게 사업운영에 대한 감시의 권한을 갖도록 할 것이다.

## V. 결론

주민주도 도시재생사업은 지역주민들의 출발점을 파악해 내는 것이 장기적 성공의 핵심이다. 따라서 사람과 장소를 활성화시키고자 했던 NDC 사업의 핵심에 따라 커뮤니티 전체와 그 속의 개개인에 대한 이해가 필수적이었다. 영국 NDC의 경우 사회주택 밀집지역을 주요 대상으로 하였기에 주거 안정성이 높았고, 그로 인해 NDC 사업에서 대상으로 하는 커뮤니티 존재 여부 및 그 성격을 파악하기가 용이하였다. 그뿐만 아니라 이미 존재하는 커뮤니티가 유지될 가능성이 높기에 장기적인 계획하에 커뮤니티 개발 및 주민의 역량 강화를 도모하고 지속할 수 있는 가능성이 높다.

반면 한국의 경우 2015년 주거실태조사에서 확인

할 수 있듯이, 가구별 현 지역의 거주기간이 2년 미만인 비율이 30%에 육박하는 등 높은 이주율로 인해 주민참여의 지속성을 담보하기가 쉽지 않다(KOSIS 2017). 이뿐만 아니라 실제 거주하는 주민들(세입자)의 의견을 충분히 듣고 사업에 반영하기보다는 부동산 소유자들이 주요 주민대표로 참여해 자신들의 이해관계를 반영할 가능성도 높다. 서울형 도시재생사업지 중 한 곳인 창신·송인 지역의 경우 2014년부터 2017년 사업종료까지 200억 원의 예산이 투입되며 3만여 명의 주민을 대상으로 사업을 추진한다(창신·송인도시재생지원센터 2017). 이는 10년간 인구 2만여 명을 대상으로 6,200만 파운드를 사용한 쇼디치NDC와 비교할 때, 너무나 짧은 시간에 많은 주민을 대상으로 적은 비용의 사업을 진행하는 실정임을 알 수 있다.

이처럼 영국과는 사회적 맥락 차이가 많이 나는 한국의 현실에서 낙후된 지역의 주민들과 커뮤니티의 인구, 사회적 특성 및 요구를 먼저 상세히 파악하고, 이를 기반으로 도시재생사업의 목표 및 실행계획을 작성하는 것은 쉽지 않다. 게다가 주민들이 스스로 사업의 주도권을 행사할 수 있을 정도의 역량을 개발하면서 커뮤니티를 활성화(또는 새로이 만들기)하기란 상당히 어려운 일이다.

따라서 쇼디치 NDC 운영의 성과와 한계점에서 한국의 주민참여형 도시재생사업에 실질적으로 활용할 수 있는 교훈을 찾아야 할 것이다. NDC 국가 평가 보고서에 담기지 못한 현장의 목소리, 그리고 사업종료 후 10여 년이란 시간이 흐른 시점에서 NDC 사업의 성과와 유산을 재평가함으로써 의미 있는 지점을 많이 찾을 수 있었다. 특히 주민을 도와 사업을 진행하는 커뮤니티 기반 조직의 역할에 대해 많은 시사점을 제시해 주었다.

NDC 사업의 주목받는 사례로 등장하며 다채로운

성과를 이룩한 쇼디치 트러스트는 커뮤니티 기업으로서 도시재생사업을 수행함에 있어 전문성이 부족한 커뮤니티와 협력하였다. 재정 운영 및 컨설팅 활동을 통해 구체적인 사업을 기획하고 아울러 커뮤니티 내의 다양한 욕구와 이슈들을 조정하고 통합하는 역할을 하였다.

그러나 사업실행의 중심축이었던 ST는 중재자로서의 정체성에 대한 고민, 지역 접점을 유지, 확장하려는 지속적 노력, 그리고 이를 뒷받침해주는 정책 부재로 인해 여러 한계점을 드러냈다. 이는 커뮤니티 기업이 단순히 사업을 효과적으로 처리해 내는 실행 에이전시로만 전략할 수 있고 장기적인 관점을 담보한 레거시 조직으로서의 위상 확보가 어려울 수 있음을 시사한다.

도시재생사업에 관여하는 커뮤니티 기업 조직은 지역 특수성에 기반한 사업 어젠다 수립 및 이를 함께 실행할 지역주체들과의 긴밀한 파트너십을 탄탄히 다져야 한다. 이를 바탕으로 주민들의 위치에서 주민들의 속도에 맞추어 주민들의 역량을 개발하고 권한을 강화할 수 있도록 하여야 한다. 주민역량 향상과 더불어 주민을 위해 장기간 동안 지속가능한 발전을 가능하게 하는, 자가 발전의 도시재생사업 모델을 마련하여 진정한 지역주민주도의 사업이 진행되고 사업 이후에도 지속될 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

## 참고문헌 •••••

1. 국가통계포털. 2015년 주거실태조사. <http://kosis.kr/> (2017년 4월 26일 검색). KOSIS, Korean Statistical Information Service. 2015 Housing Survey. <http://kosis.kr/> (accessed April 26, 2017).
2. 국토교통부. 2016. 근린재생형 도시재생사업시행 가이드라인. 세종: 국토교통부.

MOLIT. 2016. *Guidelines for Neighborhood Regeneration Type Urban Regeneration*. Sejong: Ministry of Land, Infrastructure and Transport.

3. 김학실. 2013. 도시재생과정에서 마을기업의 역할. 한국정책연구 13권, 2호: 41-60.  
Kim Haksil. 2013. The role of community business in the process of urban regeneration. *The Journal of Korean Policy Studies* 13, no.2: 41-60.
4. 박성남, 김민경. 2016. 도시재생사업기반 구축단계의 경험과 과제. 세종: 건축도시공간연구소.  
Park Sungnam and Kim Minkyung. 2016. *The Experiential Implications for the Foundation Phase of Urban Regeneration Projects*. Sejong: Architecture and Urban Research Institute.
5. 박세훈, 임상연. 2014. 도시재생 중간지원조직 연구: 정부-시민사회 관계의 관점에서. 안양: 국토연구원.  
Park Sehoon and Lim Sangyon. 2014. *Rebuilding Intermediary Organizations for Urban Regeneration in Korea: A government-civil society relation perspective*. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
6. 박수빈, 남진. 2016. 젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 지역공동체 역할에 관한 연구: 영국 Localism Act의 Community Rights를 중심으로. 서울도시연구 17권, 2호: 23-43.  
Park Subin and Namjin. 2016. A study on the community role for preventing the side effects of gentrification: Focused on community rights of localism act in the UK. *Seoul Studies* 17, no.2: 23-43.
7. 이태희. 2015. 공동체 참여형 도시재생의 의미와 정책 내 반영실태에 관한 고찰: 영국의 New Deal for Communities 프로그램을 중심으로. 국토연구 86권: 139-159.  
Lee Taehee. 2015. Examinations of meanings of community participation in urban regeneration and their applications in regeneration policy: Focusing on New Deal for communities programme in the UK. *The Korea Spatial Planning Review* 86: 139-159.
8. 이현주. 2015. 마을기업 활성화 방안에 관한 연구. 사회적 기업과 정책연구 42권, 2호: 61-89.  
Lee Hyunju. 2015. A study on activation plan of community enterprises. *Social Enterprise and Policy Studies* 42, no.2: 61-89.
9. 진영환, 김진범. 2010. 도시재생과 커뮤니티 비즈니스: 우리나라 커뮤니티 비즈니스 사례와 도시재생사업에 활용가능성을 중심으로. 국토연구 65권: 181-196.  
Jin Younghwan and Kim Jinbeom. 2010. The case study of

- community business and its application to urban regeneration in South Korea. *The Korea Spatial Planning Review* 65: 181-196.
10. 최조순, 김태영, 김종수. 2011. 도시재생과 사회적 기업의 역할. *도시행정학보* 24권, 1호: 283-302.  
Choi Josoon, Kim Taeyoung and Kim Jongsu. 2011. Urban regeneration and roles of social enterprise. *The Journal of the Korean Urban Administration Association* 24, no.1: 283-302.
  11. Bailey, N. 2012. The role, organisation and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK. *Progress in Planning* 77, no.1: 1-35.
  12. Beatty, C., Lawless, P. and Wilson, I. 2011. *The Composite Index of Relative Change: Identifying change in NDC areas*. Sheffield: Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University.
  13. CLG. 2011. *Proposals to Introduce a Community Right to Buy: Assets of community value*. London: Communities and Local Government.
  14. CO. 2010. *The Coalition: Our programme for government*. London: Cabinet Office.
  15. Cooke, B. and Kothari, U. 2001. *Participation: The new tyranny?* London: Zed Books.
  16. DCLG. 2010. *The New Deal for Communities Programme: Achieving a neighbourhood focus for regeneration*. London: Department for Communities and Local Government.
  17. Dinham, A. 2005. Empowered or over-powered? The real experiences of local participation in the UK's New Deal for communities. *Community Development Journal* 40, no.3: 301-312.
  18. DoE. 1977. *Policy for Inner Cities*. London: Department of Environment.
  19. DTA. 2000. *Annual Report*. London: Development Trusts Association.
  20. LBCT. 2001. *A Vision for Shoreditch: Prepared for the board of Shoreditch New Deal Trust*. London: LB City Strategies.
  21. \_\_\_\_\_. 2002. *Better Homes For Shoreditch*. London: LB City Strategies.
  22. Locality. 2011. *A Snapshot of Our Members in England*. London: Locality.
  23. MC. 2016. *Understanding Community Asset Transfer*. London: My Community.
  24. McQuaid, R., Greig, M. and Lindsay, C. 2006. *Approaches in Evaluation in Community Regeneration*. Edinburgh: Communities Scotland.
  25. Olaf, C. 2010. Defining and theorizing the third sector. In *Third Sector Research*, ed. Taylor, R., 11-20. New York: Springer.
  26. Perrons, D. and Skyers, S. 2003. Empowerment through participation? Conceptual explorations and a case study. *International Journal of Urban and Regional Research* 27, no.2: 265-285.
  27. Quirk, B. and Britain, G. 2007. *Making Assets Work: The quirk review of community management and ownership of public assets*. London: Department for Communities and Local Government.
  28. SNTD. 1999. *Shoreditch Magazine*. London: Shoreditch New Deal Trust.
  29. ST. 2007a. *Annual General Meeting Report*. London: Shoreditch Trust.
  30. \_\_\_\_\_. 2007b. *Delivery Plan 2007/8*. London: Shoreditch Trust.
  31. *The Guardian*. 2013. *Big Society Policy not Suited for Deprived Communities, Says Think tank*. <https://www.theguardian.com/politics/2013/dec/09/big-society-deprived-david-cameron-charitable-wealthy> (accessed September 3, 2016).
  32. TSO. 2011. *Localism Act 2011: Chapter 20*. London: The Stationery Office.

- 
- 논문 접수일: 2017. 3. 10.
  - 심사 시작일: 2017. 4. 4.
  - 심사 완료일: 2017. 4. 13.



---

## 요약

주제어: 도시재생, 커뮤니티 기업, 커뮤니티 참여, 커뮤니티 뉴딜 정책, 커뮤니티 역량 강화

주민참여형 도시재생이 뉴타운·재개발에 대한 대안으로 주목받으며 여러 지역에서 추진 중이다. 한국의 도시재생에서는 주민참여 방식, 거버넌스 구성 및 운영에 대한 경험이 충분하지 않다. 특히 주민참여형 도시재생의 성공에 있어서 중요한 역할을 담당하는 커뮤니티 기업의 역할에 대한 연구가 필요한 현실이다.

본 논문은 영국 'New Deal for Communities(NDC)'이라는 주민주도 재생사업이 진행되었던 런던 쇼디치 사례를 통해 커뮤니티 기업의 역할과 한계점에 대해 분석하였다. 주민들의 목소리를 바탕으로 도시재생사업을 추진하는 실행 에이전시로 활동한 쇼디치 트러스트는 NDC 종료 이후에도 지역에 남아 NDC 사업의 유산을 이어가고 있다. 그러나 커뮤니티 기업으로

서 가장 중요한 커뮤니티와의 관계 유지 및 확장에 실패하고, 사업기간 동안 인적, 재정적 자원 경영 및 배분이 불투명해짐에 따라 주민들이 사업 운영의 권한을 상당 부분 잃게 되면서 NDC 사업성과에 대한 비판이 제기되었다.

진정한 주민주도 도시재생을 위해서는 커뮤니티 기업과 커뮤니티 주체들과의 힘의 균형을 유지할 수 있도록 하는 모니터링 시스템을 구축하고, 주민들이 장기적으로 외부의 큰 도움 없이도 지역의 현안을 찾아내고 이를 해결할 수 있는 역량을 가질 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 실제로 주민들이 도시재생사업을 운영할 수 있는 기회를 제공하고 주민들이 주체가 될 수 있는 기반을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다.

